

Укрепление сотрудничества между Минфином и отраслевыми министерствами для обеспечения открытости бюджета

Пленарное заседание БС, февраль 2026 г.

Рузанна Габриелян, начальник Департамента координации бюджетного процесса, Министерство финансов Армении, член руководящей группы РГИОБ БС

Наида Чаршимамович-Вукотич, член Ресурсной группы БС от Всемирного банка

Структура сессии

- I. Установочная презентация (30 мин.)
 - Ключевые концепции и тенденции, первоначальная «пища для размышлений» и указания по обсуждениям в группах
- II. Обсуждения в группах (90 мин.)
 - Три очные языковые группы и одна группа для онлайн-участников
 - Презентации стран, подготовленные до начала мероприятия (5–6 минут на каждую страну), с последующим проведением обсуждений
- III. Пленарное заседание для представления результатов обсуждений в группах (45 мин., после перерыва)
- IV. Заключительные замечания (15 мин.)



Иллюстрация, созданная с помощью ИИ

Рабочая группа БС по инновациям и открытости бюджета (РГИОБ)



Глобальные тенденции цифровизации, повышение требований граждан к подотчетности и быстрое развитие современных ИТ-решений коренным образом трансформируют систему УГФ. К правительствам предъявляются все более высокие требования по предоставлению полной, понятной и доступной информации о бюджете, которая отвечала бы интересам различных заинтересованных сторон, включая граждан, парламентариев, научное сообщество, гражданское общество и СМИ.

Эволюция технологий

Новые аналитические инструменты, включая ИИ, позволяют осуществлять динамическое и основанное на фактах бюджетное планирование с помощью моделирования сценариев, интегрированных данных о бюджете и результатах деятельности, прогнозной аналитики и автоматизации процессов.

Вызовы

Несмотря на заметный прогресс в области обеспечения прозрачности, странам приходится иметь дело со сложной документацией, недостаточным вовлечением заинтересованных сторон, ограниченной степенью интерактивности, несовершенными механизмами обратной связи и недостаточным использованием современных ИТ-инструментов.

РГИОБ будет оказывать поддержку странам РЕМРАЛ в модернизации бюджетной документации, углублении практики открытого бюджетирования и использовании новых ИТ-инструментов для более гибкого и прозрачного бюджетирования:



Модернизация документации

Обеспечить более высокую ясность, полноту и доступность бюджетной документации, включая более эффективное информирование о распределительных и социальных последствиях бюджетных мер для различных групп населения.



Проактивное открытое бюджетирование

Внедрять практики, предполагающие активное вовлечение представителей ключевых внешних заинтересованных сторон и усиление подотчетности благодаря модернизированным интерактивным порталам «открытого бюджета», которые позволяют отслеживать информацию в режиме реального времени и дают гражданам возможность вносить свои предложения.



Применение современных ИТ-инструментов

Внедрение передовых технологий для планирования бюджета, включая автоматизацию процессов, усовершенствованные модели прогнозирования расходов, моделирование сценариев политики и прогнозного бюджетирования.

Почему эта тема важна:

Обеспечение подлинной открытости бюджета – общая ответственность всех органов государственного управления.



Традиционная модель

Прозрачность, обеспечиваемая при ведущей роли Минфина, в основном касалась агрегированных бюджетных данных, консолидированной отчетности и соблюдения требований по раскрытию информации. Минфин как единственный контролер бюджетной информации.

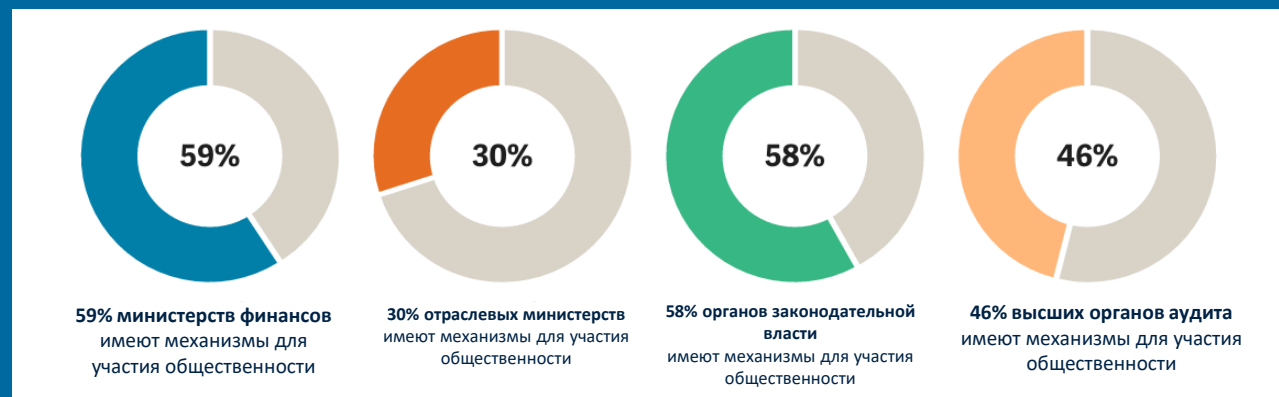
- Централизованное опубликование данных
- Акцент на подотчетности на макроуровне
- Ограниченный контекст по конкретным отраслям
- Односторонний поток информации

Формирующаяся реальность

Открытость бюджета на общегосударственном уровне – граждане заинтересованы не только в агрегированных показателях, но и в политике отдельных отраслей, предоставляемых услугах и конкретных результатах.

- Отраслевые министерства владеют отраслевым контентом; они определяют, каким программам следует уделить приоритетное внимание, распределяют ресурсы между различными категориями бенефициаров и предлагают новые меры политики и услуги
- Прямое взаимодействие с пользователями услуг и заинтересованными сторонами
- Двустороннее взаимодействие и контуры обратной связи

Согласно Обзору открытости бюджета, общественность имеет меньше возможностей взаимодействовать с отраслевыми министерствами (при определении приоритетных направлений отраслевой политики и подготовке отраслевых бюджетных заявок для представления в Минфин), чем с другими учреждениями (Международное бюджетное партнерство, 2023).



Без участия отраслевых министерств граждане могут лишь комментировать консолидированный бюджет, подготовленный Минфином, но к этому моменту повлиять на содержательные отраслевые решения уже невозможно.

Разрыв в прозрачности, который необходимо устранить



Многие страны обеспечивают хорошую общую прозрачность в бюджетной сфере на центральном уровне, публикуя развернутые бюджетные документы и бюджетные отчеты через каналы Минфина. Однако сохраняется устойчивый разрыв: недостаточная ясность и вовлеченность на уровне отраслей.

Что видят граждане

Сложные бюджетные таблицы с отдельными статьями и кодами, агрегированными общими расходами по административной классификации, с ограниченным объяснением показателей эффективности, приоритетов политики и компромиссов.

Что нужно гражданам

Четкое изложение того, как ресурсы связаны с услугами, понятное разъяснение отраслевых стратегий и ожидаемых результатов, **возможности для внесения предложений до принятия окончательных решений.**

Как устранить этот разрыв

Отраслевые министерства обладают экспертными знаниями в своих отраслях, пониманием политического контекста и прямыми связями с потребителями услуг, что позволяет сделать информацию о бюджете осмысленной и полезной в практическом отношении.

Реальная открытость бюджета требует как бюджетной прозрачности и агрегированных данных об эффективности на самом высоком уровне итогов на центральном уровне, так и содержательного участия отраслевых министерств.



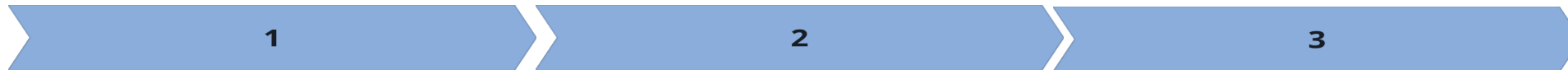
Иллюстрация, созданная с помощью ИИ

Переосмысление сотрудничества между Минфином и отраслевыми министерствами: от соблюдения требований к взаимодействию



Реальное взаимодействие между Минфином и отраслевыми министерствами создает основу для полноценного вовлечения граждан и более рационального распределения ресурсов. Интенсивность сотрудничества зависит от институционального потенциала, политического контекста и масштаба реформ.

Спектр сотрудничества



Транзакционное

Отраслевые министерства направляют данные и отчеты в Минфин, соблюдая установленные форматы и сроки. Взаимодействие вне рамок соблюдения требований минимально.

Скоординированное

Каналы регулярной связи, согласованные графики публикаций, стандартизированные шаблоны с возможностью адаптации под специфику отраслей и общие руководства по практике вовлечения общественности.

Коллаборативное

Совместно разработанные стратегии вовлечения общественности, интегрированные платформы для сбора обратной связи от граждан и общая ответственность за результаты в сфере открытости.

Аспекты эффективного сотрудничества

Совместное планирование

Совместная разработка продуктов, направленных на обеспечение открытости, гражданских бюджетов и стратегий вовлечения граждан с учетом как бюджетной дисциплины, так и отраслевых приоритетов.

Совместная ответственность

Отраслевые министерства берут на себя ответственность за описание ситуации в своих отраслях, разъяснение проводимой политики и информирование о результатах, при этом Минфин выполняет надзорную функцию.

Скоординированная работа по вовлечению граждан

Синхронизированные процессы консультаций, единые платформы для передачи сообщений и интегрированные механизмы обратной связи, обеспечивающие связь граждан с процессом принятия решений как в сфере бюджетной политики, так и в сфере отраслевой политики.

Некоторые основные вызовы



Раздробленность обязанностей и отсутствие механизмов координации

Нечеткое распределение ролей между подразделениями Минфина (бюджетными департаментами, подразделениями по обеспечению прозрачности, группами по коммуникациям) и отделами планирования отраслевых министерств. Процесс вовлечения общественности не имеет единого ответственного.



Различия в уровне потенциала

Некоторые отраслевые министерства обладают значительным потенциалом в области анализа политики и коммуникаций; другим не хватает персонала, навыков или систем для эффективного взаимодействия с внешними заинтересованными сторонами или разъяснения своих приоритетов.



Слабые стимулы

Руководители не видят существенных политических или административных преимуществ в том, чтобы вкладывать ресурсы в повышение прозрачности, кроме как для соблюдения обязательных требований.



Политическая и/или административная культура, в которой преобладает стремление избегать рисков

Боязнь публичной критики, политическая чувствительность темы распределения ресурсов и склонность к централизованной подаче информации снижают готовность активно взаимодействовать с гражданами и гражданским обществом.



Нарушенные циклы обратной связи

Консультации проводятся, но внесенные в ходе них предложения не учитываются явным образом. Отсутствие должного объяснения того, как обратная связь повлияла на принимаемые решения, со временем подрывает доверие и участие.

То, что мы наблюдаем на поверхности (например, гражданские бюджеты, централизованно составляемые Минфином с минимальным отраслевым содержанием, данные об эффективности, публикуемые в виде таблиц без объяснений и связи с решениями о выделении бюджетных средств, запоздалое проведение общественных консультаций, сведенных к формальной процедуре, несогласованное качество информации по отраслям, ограниченное использование цифровых платформ и современных инструментов вовлечения общественности со стороны отраслевых министерств), **зачастую является внешним проявлением более глубоких структурных и институциональных проблем.** Борьба с симптомами без устранения коренных причин проблем приводит лишь к формальному соблюдению требований, а не к реальным изменениям.

Переосмысление открытости бюджета



Первостепенное значение имеет своевременность

Открытость бюджета – это не только публикация документов, но и вовлечение заинтересованных сторон в процесс принятия решений, пока на них еще можно повлиять. Это означает работу на этапе разработки политики, а не утверждения бюджета.



Отраслевые министерства – ключевые участники

Хотя Минфин выполняет важную координирующую роль, отраслевые министерства обладают экспертными знаниями в своих отраслях, налаженными отношениями с заинтересованными сторонами и полномочиями принимать решения, что придает содержательность взаимодействию с гражданами.



Политика важнее бюджета

Ключевые решения о распределении ресурсов принимаются на этапе разработки политики и законов, а не в момент утверждения бюджетов. Вовлекать граждан нужно на раннем этапе, иначе эффекта от этого не будет.



Технологии – это инструмент, а не решение

ИИ и цифровые инструменты могут значительно улучшить прозрачность и вовлеченность, но для их эффективного использования необходимы качественные данные, технический потенциал и политическая воля.



Решающее значение имеет взаимодействие

Реальная открытость бюджета требует партнерства между Минфином (устанавливает стандарты, предоставляет инструменты) и отраслевыми министерствами (отвечают за вовлечение отраслей). Ни одна из сторон не может добиться успеха в одиночку.

Необходимо перейти от восприятия прозрачности бюджета как обязанности Минфина к признанию ее общегосударственным обязательством, при этом отраслевые министерства должны играть ключевую роль в содержательном взаимодействии с гражданами.

Возможные области сотрудничества и участия на всех этапах циклов разработки политики и бюджета

Участие отраслевых министерств имеет критически важное значение как при разработке политики, так и в бюджетных процессах. Минфин играет ключевую роль в интеграции бюджета, обеспечивая стандартизацию и предоставляя шаблоны, при этом учитывая отраслевые особенности и побуждая отраслевые министерства систематически использовать фактические данные. Когда политика и бюджеты уже дошли до этапа утверждения, возможности для внесения значимых изменений становятся ограниченными. Ключевая роль в раскрытии этого потенциала принадлежит не только Минфину, но и отраслевым министерствам.

Разработка политики

Роль отраслевых министерств имеет критически важное значение; Минфин обеспечивает рамочную основу для расчета затрат и их интеграцию в структуру программно-целевого бюджетирования и бюджетирования, ориентированного на результат. Именно на этом этапе определяются приоритеты отраслевой политики (с использованием, при наличии, информации об эффективности), обсуждаются компромиссы и разрабатываются законы/нормативные акты. **Заблаговременное вовлечение отраслевых министерств в работу с заинтересованными сторонами гарантирует, что политика будет отражать потребности граждан.** Отраслевые министерства проводят отраслевые консультации, разрабатывают предложения по политике и разъясняют выбор политики.

Одобрение законодательным органом (бюджет и политика)

Совместная ответственность с обоснованием на основе фактических данных. Отраслевые министерства оказывают поддержку парламентским комитетам при рассмотрении как отраслевых законов, так и бюджетных предложений (обосновывая запрашиваемые ресурсы данными об эффективности и планами предоставления услуг). Для утверждения бюджета Минфин предоставляет агрегированную бюджетную информацию, определяет приоритеты на агрегированном максимальном уровне итогов, координирует коммуникации по бюджетным вопросам и обеспечивает единообразие систем отчетности об эффективности. **Законодательный орган должен проводить публичные слушания или использовать другие механизмы участия общественности, чтобы граждане могли вносить свои предложения в ходе общественных обсуждений.**

Отчетность об эффективности и оценка политики

Отраслевые министерства отвечают за содержание информации; Минфин осуществляет консолидацию и проводит критический анализ. Объяснять результаты, итоги предоставления услуг, данные об эффективности и последствия политики в соответствующем контексте должны те, кто несет ответственность за реализацию. Сюда входят как отчеты об исполнении бюджета, так и результаты оценки политики. Минфин унифицирует форматы отчетности, консолидирует бюджетные отчеты и отчеты об эффективности и проводит критический анализ заявлений отраслевых министерств о достигнутых результатах. Высшие органы аудита проводят независимую проверку и оценку. **Механизмы участия общественности могут быть использованы также на этапе оценки.**

1

Разработка бюджета

Минфин устанавливает и координирует процесс, а отраслевые министерства отвечают за свои направления. Минфин устанавливает и координирует процесс, используя стандартизированные шаблоны предложений (включая требования к финансовым данным и данным об эффективности), проводит критический анализ и готовит проекты распределения ресурсов для правительственных решений на основе предложений отраслевых министерств с учетом озвученных стратегических приоритетов и бюджетного курса правительства. Отраслевые министерства отвечают за свои предложения, обосновывают запросы на ресурсы фактическими данными, разъясняют, как распределение средств способствует достижению целей политики, и демонстрируют ожидаемые результаты. Отраслевые министерства должны увязывать бюджетные заявки со стратегическими планами и целевыми показателями эффективности. **Отраслевые министерства должны использовать механизмы участия, позволяющие общественности вносить свои предложения при подготовке отраслевых бюджетных заявок, подаваемых в Минфин, а Минфин должен использовать механизмы участия, позволяющие общественности вносить предложения при формировании сводного бюджета, направляемого в правительство/парламент.**

2

3

4

5

Исполнение бюджета и реализация политики

Отраслевые министерства несут ответственность за свои направления, а Минфин унифицирует форматы отчетности, консолидирует и отслеживает данные. Отраслевые министерства реализуют утвержденную политику и исполняют бюджеты, одновременно собирая данные об эффективности на протяжении всего процесса реализации. При перераспределении средств или отклонении расходов от плана необходимо объяснять изменения со ссылкой на фактические данные, предоставлять в течение года актуальную информацию как по финансовым показателям, так и по показателям эффективности, а также сохранять доверие заинтересованных сторон. Минфин осуществляет контроль за совокупным исполнением бюджета, обеспечивает единообразие в отчетности и выявляет отклонения от планов. **Механизмы участия, с помощью которых общественность может вносить свой вклад в мониторинг исполнения бюджета и реализации политики со стороны как Минфина, так и отраслевых министерств.**

Практические механизмы вовлечения общественности для отраслевых министерств



Общественные консультации

- Открытые встречи для обсуждения проектов политики и законов
- Онлайн-консультационные платформы для подачи письменных предложений
- Целевые консультации с затронутыми группами населения

Пример: Министерство здравоохранения проводит региональные консультации по реформе здравоохранения до разработки законопроекта



Консультативные комитеты для заинтересованных сторон

- Постоянные комитеты с участием представителей гражданского общества, частного сектора, научных кругов
- Регулярные встречи на всех этапах разработки политики
- Консультативная роль с прозрачными механизмами обратной связи

Пример: Консультативный комитет при Министерстве образования с участием представителей профсоюзов учителей, ассоциаций родителей, образовательных НПО



Семинары по разработке политики с участием заинтересованных сторон

- Сессии с заинтересованными сторонами для совместной разработки политики
- Применение принципов дизайн-мышления к решению задач
- Формирование чувства причастности и обеспечение легитимности

Пример: Министерство окружающей среды разрабатывает политику адаптации к изменению климата совместно с затронутыми сообществами



Опросы граждан

- Проведение опросов граждан о приоритетах расходования средств до разработки бюджета
- Разделение по демографическим группам для понимания различных потребностей
- Использование полученных результатов при подготовке бюджетных предложений министерств

Пример: Министерство инфраструктуры проводит опросы граждан о приоритетах в сфере транспорта



Цифровые платформы для вовлечения граждан

- Онлайн-порталы для обсуждения политики
- Взаимодействие через социальные сети
- Мобильные приложения для обратной связи

Пример: Министерство сельского хозяйства использует мобильное приложение для сбора информации о потребностях и проблемах фермеров

Построение эффективных партнерских отношений между Минфином и отраслевыми министерствами: возможные направления реформ



1

Четкая система управления

- Для отраслевых министерств и Минфина определены роли и обязанности (а также сроки и формат) в отношении проведения консультаций с заинтересованными сторонами в процессе разработки политики и бюджета
- Регулярные координационные совещания
- Совместные рабочие группы по конкретным инициативам

2

Общие стандарты и инструменты

- Единые шаблоны, чек-листы, стандарты качества и форматы, предназначенные для процедур вовлечения общественности и обеспечения общей открытости бюджета (*«шаблон прозрачности отрасли и участия общественности»*)
- Интегрированные цифровые платформы для работы с бюджетными данными и вовлечение общественности – применение технологий для оптимизации сотрудничества и взаимодействия с общественностью.

3

Наращивание потенциала

- Минфин оказывает техническое содействие отраслевым министерствам по методам вовлечения граждан
- Отраслевые министерства делятся с Минфином экспертными знаниями в своих отраслях
- Взаимное обучение отраслевых министерств
- Внешняя экспертная поддержка при необходимости

4

Стимулы и подотчетность

- Показатели эффективности для оценки уровня прозрачности и вовлеченности
- Признание передовых практик
- Бюджет на мероприятия по вовлечению граждан
- Публичная отчетность о прогрессе

5

Политическая поддержка

- Приверженность на высоком уровне со стороны руководства Минфина и отраслевых министерств
- Четкие директивы на уровне политики, поддерживающие открытость

Указания по проведению обсуждений в группах

12

Участники будут разделены на четыре группы: три группы по языковому принципу для очных участников и одна группа (с переводом) для всех онлайн-участников. Странам было предложено подготовить краткую презентацию (не более 5 слайдов) по следующим темам:



Текущая практика

- Как в настоящее время распределяются обязанности по обеспечению открытости бюджета между Минфином и отраслевыми министерствами?
- На каком этапе Минфин и отраслевые министерства взаимодействуют с внешними заинтересованными сторонами и через какие
- Происходит ли взаимодействие достаточно рано, чтобы повлиять на решения в области политики, или только после окончательного формирования бюджетов?



Вызовы и ограничения

- Каковы основные препятствия для содержательного вовлечения граждан?
- Какие существуют проблемы, связанные с качеством и согласованностью информации от разных министерств?
- Что препятствует взаимодействию отраслевых министерств с заинтересованными сторонами на этапе разработки политики?



Дальнейшие перспективы

- Есть ли в вашей стране планы по углублению вовлеченности общественности?
- Есть ли планы по укреплению сотрудничества между Минфином и отраслевыми министерствами в части взаимодействия с заинтересованными сторонами?
- Будет ли целесообразно разработать продукт знаний БС по этой теме и на каком аспекте следовало бы сфокусироваться?

В каждой группе будет представлено несколько презентаций от стран. После презентаций стран группы должны обобщить:

1. Основные наиболее распространенные текущие практики, существующие в большинстве стран соответствующей группы
2. Основные общие вызовы для большинства стран
3. Предлагаемые меры/направления реформ, которые потенциально могут быть эффективны в большинстве стран
4. Какие конкретные аспекты было бы полезно рассмотреть/представить в потенциальном будущем продукте знаний БС?

Докладчик от каждой группы представляет итоги обсуждения в группе после перерыва на кофе (не более 10 минут на каждую группу)

РЕЗУЛЬТАТЫ ОБСУЖДЕНИЙ В ГРУППАХ БУДУТ ИСПОЛЬЗОВАНЫ ИК БС ДЛЯ РАЗРАБОТКИ ПЛАНА МЕРОПРИЯТИЙ БС НА 2027 Ф.Г.

СПАСИБО!

Дополнительная информация: [веб-сайт РЕМРАЛ](#), [информационная брошюра БС](#) и [продукты знаний](#)
Контактная информация: bcop@rempal.org, ncarsimamovicvuk@worldbank.org

